

013604

UNIVERSIDAD NACIONAL  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE PLANIFICACION  
Y PROMOCION SOCIAL

MINISTERIO DE RECURSOS NATURALES  
ENERGIA Y MINAS  
DIRECCION GENERAL FORESTAL  
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO CAMPESINO  
FORESTAL

---

POLITICAS DE REFORMA AGRARIA

*Lic. Orlando Ugarte Camareno*

Documento presentado en el Curso "Análisis del Movimiento Campesino Costarricense y Técnicas de Trabajo utilizables con este grupo social", del 29 de febrero al 4 de marzo de 1988.  
El evento se efectuó con la colaboración financiera del Proyecto Cultivo de Arboles de uso múltiple. DGF-CATIE-ROCAP.

HEREDIA - MARZO 1988

- 5 MAYO 1988

CENTRO DE DOCUMENTACION  
U.C.I.D.  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL - HEREDIA

UNIVERSIDAD NACIONAL

20 MAYO 1988

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

*Escuela de Planificación y Promoción Social*

POLITICAS DE REFORMA AGRARIA

*Lic. Orlando Ugarte Camareno*

HEREDIA-MARZO 1988

POLITICAS DE REFORMA AGRARIA

Lic. Orlando Ugarte Camareno

El propósito nuestro es hacer un pequeño análisis de la política que sigue en nuestro país en lo referente a la tenencia de la tierra mediante la institución creada para tal efecto sea el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) hoy IDA.

En lo referente a la reforma agraria, la veremos como producto no de un sector determinado o de un estado sino más bien de todo el conjunto es decir de la sociedad global, tomando como base a Gutelman quién la define de la siguiente manera "Una reforma agraria es el producto de un sistema de relaciones de fuerzas complejas, estando, cada uno de los elementos de la relación de fuerzas, al mismo tiempo determinado por el sistema global y transformando a su vez el sistema global. Su desencajamiento es el resultado, ante todo de una correlación de fuerzas general en la que interviene la totalidad de la sociedad. Su naturaleza, su amplitud y su evolución histórica constituyen la resultante de esta relación de fuerzas en constante movimiento". (1)

Como toda definición la anterior tiene sus limitaciones, sin embargo la asumimos como punto de referencia e inclusive como partida para una reflexión y discusión de puntos tales como:

¿las características de nuestro país permiten una verdadera reforma agraria?

¿tiene el estado costarricense interés en llevarla adelante?

---

(1) Gutelman Michel: Estructuras y Reformas Agrarias, editorial Fontamara 1978 (pág. 150).

## SITUACION INTERNACIONAL

Sin pretender profundizar en los factores externos, si nos parece importante señalarlos aunque sea en una forma somera.

En los años cincuenta, se produce en América Latina un movimiento que lleva a una elevación del nivel de conciencia y del análisis de los problemas que enfrenta y siendo el agro, pilar fundamental, en la economía de estos países, es por supuesto uno de los puntos sometidos a ese análisis, produciéndose intentos de cambio en México y Bolivia que por supuesto no eran la excepción, en cuanto a la situación del agro que en casi todos los países era desastrosa.

Por otro lado en Cuba se produce una revolución, que en poco tiempo comienza a preocupar a los Estados Unidos, pues implementa una profunda reforma agraria, y se convierte en un foco perturbador para el área de acuerdo a los gobernantes de esa nación, quienes comienzan a tomar medidas para evitar el efecto de demostración que pudiera tener la isla para los demás países.

Es así como nace la "alianza para el progreso" instrumento usado por el gobierno norteamericano para contrarrestar a la revolución cubana.

Como condiciones para que tal ayuda se efectúe los norteamericanos exigen la realización de ciertos cambios (distribución de la tierra, reforma fiscal) en el interior de los países beneficiarios de la ayuda. Ello, por considerar que sin la toma de medidas tendientes a corregir la enorme concentración de la riqueza, y el control del minifundio anti-económico; una ayuda económica exterior, no tendría ningún efecto que por el contrario, acentuaría esas desigualdades con lo que se arriesgaría el precario equilibrio de paz social existente. Sin Ley de P.A.

no habrá posibilidades de recurrir a la ayuda y al crédito ofrecido por la Alianza (2).

Debido a la imposición de estas condiciones, los gobernantes de los diferentes países a los cuales, llega la "ayuda" de la Alianza para el progreso comienzan a tomar medidas, que no significan ningún cambio estructural, sino más bien caen dentro del reformismo.

Entonces no es casual, que en la década de los 60 se funden una enorme cantidad de instituciones, relacionadas con el agro en América Latina y se emitan Leyes en el mismo sentido, luego de la realización de la reunión en Punta del Este, tal y como lo demuestra el siguiente cuadro, donde queda ampliamente demostrada la excepción de Bolivia y México.

#### EL ITCO

#### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En la cuarta década del siglo pasado, se produce la incorporación de Costa Rica al mercado mundial capitalista, hecho que se da con la producción de café. Este hecho produce una modificación en la propiedad territorial y como consecuencia de esto se da una separación del productor de sus medios de producción (en este caso la tierra) dándose inicio a un proceso de concentración de la tierra en pocas manos, como consecuencia de este proceso de proletarización de grandes masas de campesinos, siendo un caso típico de la producción de café.

---

(2) Barahona, Riera, Francisco. Reforma Agraria y Poder Político. Editorial Universidad de Costa Rica. 1980. Pág. 256.

## Cuadro VI-1

PRINCIPALES LEYES AGRARIAS E INSTITUCIONES NACIONALES ENCARGADAS DE SU  
EJECUCION EN LOS PAISES SIGNATARIOS DE LA CARTA DE PUNTA DEL ESTE

(hasta fines de 1965)

País	Tipo de Ley	Fecha	Principal Organismo Nacional Ejecutor
Bolivia	Ley de Reforma Agraria (Dec. legislativo N° 3464)	Oct. 1956	Consejo Nacional Agrario, Ministerio de Asuntos Campesinos
Brasil	Estatuto de la Tierra (Ley 4504)	Nov. 1964	Instituto Brasileño de Reforma Agraria (IBRA)
Colombia	Ley de Reforma Social Agraria (Ley N° 135)	Dic. 1961	Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA)
Costa Rica	Ley de Tierra y Colonización (N° 2825)	Oct. 1961	Instituto de Tierras y Colonización (ITCO)
Chile	Ley de Reforma Agraria (N° 15020)	Nov. 1962	Corporación de Reforma Agraria (CORA)
Ecuador	Ley de Reforma Agraria y Colonización (Decreto Supremo 1480)	Jul. 1964	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC)
El Salvador	Ley Orgánica del Instituto de Colonización Rural (Decreto Ley 342)	Oct. 1961	Instituto de Colonización Rural
Guatemala	Transformación Agraria (N° 1551)	Oct. 1962	Instituto Nacional de Transformación Agraria (INRA)
Haití	Ley de Modificación del Código Rural de 1864	Mayo 1962	Ministerio de Agricultura
Honduras	Ley de Reforma Agraria (Decreto N° 2)	Dic. 1962	Instituto Nacional Agrario (INA)
México	Art. 27 de la Constitución, Código Agrario	Dic. 1917 1962	Departamento Agrario
Nicaragua	Ley de Reforma Agraria (Decreto N° 797)	Abr. 1963	Instituto Agrario de Nicaragua (IAN)
Panamá	Código Agrario (Ley N° 37)	Sep. 1962	Comisión de Reforma Agraria
Paraguay	Estatuto Agrario (Leyes Nos. 852 y 854)	Marzo 1963	Instituto de Bienestar Rural (IBR)
Peru	Ley de Reforma Agraria (N° 15037)	Mayo 1964	Instituto de Reforma y Promoción Agraria (IRPA)
República Dominicana	Ley de Reforma Agraria (N° 5879)	Abr. 1962	Instituto Agrario Dominicano (IAD)
Venezuela	Ley de Reforma Agraria	Marzo 1960	Instituto Agrario Nacional (IAN)

Otros elementos que han incidido en la problemática del agro en Costa Rica, es la existencia de gran cantidad de tierra en manos extranjeras, cumpliendo funciones de economía de enclave (por ejemplo la compañía bananera).

Aquí es importante plantear la diferencia que se presenta entre la producción de café y de banano y que Rodrigo Facio lo presenta bastante claro: "Las consecuencias sociales y económicas que la producción y el comercio del banano producen en el país son bien diferentes a los de café. Primero: porque el café inunda la propiedad constituida o sea geográficamente hablando, la del valle central, el banano se asienta en tierras vírgenes que él mismo habilita. Segundo: porque mientras el capital inglés, padre del café, se concretó a estimular, financiándolo, una producción ya en existencia, el capital americano, padre del banano, extiende sus papeles hasta la propia organización técnica agrícola de los cultivos e incluso, hasta la propiedad de la tierra, de las plantaciones y de todas las instalaciones conexas, que en conjunto cubre regiones enteras". (3)

El proceso de concentración de tierras tanto en manos de nacionales como de extranjeros, no podía haber planteado un agudo problema agrario en Costa Rica a finales del siglo pasado, cuando la cantidad de habitantes apenas sobrepasó a los 1000.00 en total. Para el año 1950 el crecimiento de la población llegó a sus manifestaciones más altas, (875.000 habitantes) no llegando esto a constituir un problema de gran magnitud para el Estado por la existencia todavía de tierras en baldío, hecho que permitió el llevar a cabo las llamadas políticas de "colonización espontáneas". (Según Gerhard Sandner la colonización campesina espontánea es realizada por agricultores pequeños).

---

(3) Facio, Rodrigo; Estudios sobre economía costarricense, editorial Costa Rica, segunda edición, 1972.

Esta situación no se va a presentar caótica sino hasta la década de los 60 cuando se da el agotamiento de las llamadas tierras baldías (4).

Esta crisis de presión sobre la tierra generalizada a nivel latinoamericano presenta un enorme problema y por otro lado obligan a los gobiernos a tratar de encontrar soluciones que hagan el problema menos explosivos.

Costa Rica por estar en condiciones similares, a los demás países no podía ser la excepción, tanto en cuanto a los problemas ya señalados de presión sobre la tierra, como en el intento de evitar que estos sean motivo de peligro para el sistema, y es así como se crea el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO).

Esta institución, que analizaremos más profundamente en el transcurso del trabajo, en realidad ha tenido una labor bastante oscura, en este sentido es importante señalar que los mismos funcionarios de la Institución, que realizaron un Seminario del 17 de julio, al 4 de agosto de 1972, reconocen las limitaciones que la Institución ha tenido y entre ellos algunos muy importantes, tales como es el hecho de que a pesar de que los lineamientos ideológicos estipulados en la Ley de Tierras y Colonización pudieran orientar una efectiva política de Reforma Agraria, esta se ve absolutamente entrabada por los instrumentos jurídicos de que dispone la Institución para el logro de sus objetivos.

En este mismo Seminario, este grupo de funcionarios del ITCO se aboca al análisis de los objetivos, declarados explícitos, reales y su grado de cumplimiento y en la mayoría de los casos llegan a la conclusión de que el grado de cumplimiento es bastante pobre.

---

(4) Salazar N; José María; Una política agraria innovadora, el caso de Costa Rica, ITCO, 1977.

PLANTEAMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL ITCO E IMPLICACIONES POLITICAS DE LA INSTITUCION.

En la Ley de creación del ITCO se le plantea a esta institución una serie de objetivos específicos. Pero según lo que expone el Lic. José M. Salazar Navarrete las verdaderas razones de tipo político es: "En esta etapa, al no ser de suficiente alcance y cuantía las soluciones institucionales y que por diversas leyes se intentaron para la cuestión agraria con frecuencia grupos de agricultores sin tierra empezaron a seguir el camino, a menudo impulsados por los agitadores que entonces surgieron, de hacerse justicia por su propia mano y de invadir tierras privadas. Esta ha sido una tendencia presente a lo largo de los últimos gobiernos y que se fue acentuando gradualmente, hasta alcanzar proporciones alarmantes, desde el punto de vista de la estabilidad del sistema político vivido por Costa Rica, hasta la presente década y hasta los primeros meses de la actual administración.

A principios de la década del 60 se plantearon dos serias interrogantes sobre el modelo agroexportador que había adoptado Costa Rica: El descenso en los precios del café a partir de 1958 significó una disminución en el ritmo del crecimiento económico, y, por otra parte la economía se mostraba incapaz de absorber la creciente oferta de mano de obra.

Se planteó la industrialización del país, un importante reajuste del modelo agroexportador, como la alternativa que podía enfrentar estos dos problemas.

Sin embargo, en 1972 se podía observar que si bien en la década anterior se mantuvo una tasa de crecimiento del producto interno bruto de 6% anual en términos reales, la industria no significó una nueva fuente de empleo (en 1963 absorbía el 11.7% de la población económicamente activa y en 1973 sólo se había incrementado al 11.9% de acuerdo a datos de José M. Salazar Navarrete.

Debe mencionarse que en noviembre de 1962 se fundó el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) para atender las demandas de tierra por parte de campesinos que no lo poseían. Sin embargo debido a los escasos recursos financieros con los que de sus orígenes se dotó el ITCO, los programas agrarios tuvieron un limitado alcance hasta 1975.

En circunstancias en que el proceso de industrialización había agotado la etapa fácil de sustitución de importaciones, se planteó la política agraria como la fuente más rica de creación de oportunidades para un grupo muy importante de costarricenses que en las circunstancias explicadas estaba atentando contra los fundamentos mismos del sistema.

La estructura de tenencia de la tierra era altamente desigual, el 36.9% de las fincas abarcaban solo el 1% de la tierra en fincas, mientras que el 1% de las explotaciones más grandes incluían cerca del 36% del área (5).

Las políticas del ITCO va a estar estrechamente relacionada con la existencia o no de tierras en baldío, así que tenemos que inicialmente y aproximadamente hasta 1975 la política de la institución se orientaba a eliminar la presión sobre la tierra y para tal fin se orientó en gran parte a la formación de asentamientos campesinos. Sin embargo, no se termina con la mencionada presión y lo que sucedía era un proceso de concentración de la tierra.

La situación se agravará aún más cuando se da un agotamiento de las fronteras agrícolas, incremento de la población económicamente activa y una industrialización que si en sus inicios se constituyó en un sector que drenaba mano de obra desocupada (1963 absorbió el 11.7%) a la largo se constituyó en generadora de desempleo (para 1973 solo se había incrementado al 11.9%).

---

(5) Salazar, Navarrete, José M. Op. Cit. pág.

Esta situación cada vez más grave conducirá a finales de 1975 a un cambio de política, dándole impulso a lo que se conocerá como las regiones de desarrollo, orientada hacia aquellas zonas donde la concentración de obreros campesinos, han sido el principal centro de radicalismo político y además "donde la legitimidad del sistema político más se ha visto cuestionado" (según palabras del propio presidente de la Institución el Lic. Salazar N. José M.) (6). La localización de las regiones de desarrollo, cuatro en total es la siguiente: Sixaola en el sur de la provincia de Limón; Pacífico Centro, en el sur de Alajuela y Upala en el noreste de Alajuela.

Con este cambio de políticas se va buscando contrario a lo anterior, entregar la tierra individualmente orientando las actividades a la producción de materia prima para la agroindustria que se está promoviendo en los últimos años.

Esto último, puede marcar puntos para determinar la penetración del capitalismo en el agro, y poner de manifiesto como "masas de la población rural siguieran vinculadas a la economía de subsistencia y constituirán una reserva de mano de obra para los sectores agrícolas modernos" y no agrícola de la economía". (7)

Para plantear las ineficiencias del ITCO, podemos citar los siguientes aspectos; basados en el artículo ocupación de Tierras y Respuesta del Estado en Costa Rica de Oscar Cuellar y otros.

---

(6) Las comillas son mías.

(7) Salazar Navarrete, José M.

- 1.- La institución ni siquiera lleva buenas estadísticas dejando de lado aspectos importantes, lo cual evita que pueda por medio de estas estadísticas implementar una buena política; ya que no tiene un buen procedimiento de estimación y volumen del problema operando sobre esta base por más de un decenio.
- 2.- Su determinación legal del problema del precarismo solo toma en cuenta una parte más general de la posesión no regular de tierra, lo cual produce que solo el precarismo calificado se encuentra dentro de su órbita de acción; además no hay política definida para buscar solución a aquellas situaciones tales como las de quienes acaparan tierras.
- 3.- A pesar de su existencia, hace más de una década y partiendo como ya se dijo de sus estadísticas sesgadas todavía uno de cada once costarricenses que vive en el campo se halla como ocupante precario subiendo este porcentaje al hablar de la población económicamente activa al de cada seis.
- 4.- Su política está orientada en cuanto a la ocupación precaria a simplemente reducir la situación a aspectos parciales, como es regular la posesión de la tierra sin solucionar los problemas económicos y sociales de la población afectada de una manera sistemática.
- 5.- El porcentaje de solución dado por la misma institución es sumamente baja 26.9% del total estimado esto por ellos mismos.

Costa Rica es todavía un país con un alto porcentaje de población rural, de ahí que consideramos importante abocarnos al estudio de la acción que ha venido desarrollando y la Institución encargada de la política de Tierras, intentaremos hacer un análisis del precarismo como fenómeno social,

producto de la estructura económica; y específicamente como consecuencia del desarrollo capitalista en el campo, y si las soluciones que la institución busca para los mismos, son las más adecuadas para beneficio de quienes no poseen tierras para trabajar.

Para tal objeto es interesante comenzar analizando el cuadro de distribución total de las fincas y su extensión según tamaño en los años 1963 y 1973, datos que aparecen en el avance, algunos aspectos sobre el precarismo en Costa Rica de Jorge Mora Alfaro y Fernández Fernando, donde son evidentes los siguientes hechos:

- 1.- el número de fincas menores de 5 hectáreas subió en su porcentaje lo mismo que en el número de fincas de 23.233 a 35.243, pero no es notable el aumento en cuanto a los miles de hectáreas de estas fincas pues solo pasó de 51.3 a 58.9.
- 2.- En cuanto a las fincas cuyo tamaño va de 5 a 50 hectáreas, el número de éstas ha disminuido de 31.405 en 1963 a 30.306 en 1973, pasando y en cuanto al número de hectáreas pasó de 565.6 a 574.7.

Pero lo que más nos interesa señalar en este período que precisamente cubre la acción del ITCO, es hacer un señalamiento en cuanto a las fincas del mayor tamaño vemos que las fincas de 100 a 500 hectáreas eran en 1963 3.585 con una extensión en miles de hectáreas de 704.3 mientras que en 1973 eran de 4.851 con una extensión de 969.0 hectáreas y las fincas de 500 y más hectáreas eran 640 en 63 y 795 en 1973 con una extensión de 958.5 en el 63 y 1.123 hectáreas en 1973.

En este aspecto es importante hacer un análisis de unos cuadros estadísticos del Folleto "Algunos aspectos sobre el Precarismo en Costa Rica", de Jorge Mora y Fernando Fernández, cuadros que se refieren a la distribución total de las fincas y su extensión en los años 1963 y 1973, década

en la que el Instituto estaba ya constituido, lo cual refuerza el planteamiento de los cuadros ya señalados me pareció importante para el trabajo extraer lo siguiente:

- 1.- El número de fincas menores de 5 hectáreas pasó de 23.233 a 35.243, en este caso al aumento en cuanto a la cantidad de fincas es considerable pero es absolutamente lo contrario en cuanto a los miles de hectáreas de estas fincas pues, solo pasó de 51.3 a 58.9.
- 2.- En lo referido a las fincas cuyo tamaño está entre las 5 hectáreas y las 50, el número de estas ha disminuido de 31.405 a 30.306 y el número de hectáreas cubierta por las mismas dió un salto de 565.6 a 574.7.

Los datos anteriores, en realidad se señalan más que todo como punto de referencia, por que en realidad, la parte más importante, para justificar nuestra afirmación de la nula labor del ITCO. Viene dada por los datos que arrojan en cuanto a las fincas de mayor tamaños a saber: Las fincas de 100 a 500 hectáreas en 1963 eran un total de 3.585 con una extensión de miles de hectáreas de 704.3 mientras que ya en el año 73 constituían 4.851 y con una extensión de 969.0 y metiendo aún más en la problemática vemos que en lo referente a las fincas de 500 y más hectáreas, la situación se ha agudizado, pasando de 640 a 795 y cubriendo una extensión de 958.5 hectáreas en el 63 elevándose esta superficie en el 73 a 1.123 hectáreas, es importante señalar que todos estos datos están dados en miles de hectáreas y los autores señalan.

## BIBLIOGRAFIA

1. *Estudios Sociales Centroamericanos*, N° 6 setiembre, diciembre 1973.
2. CSUCA: Ocupación de Tierras y Respuestas del Estado de Costa Rica, Oscar Cuellar y otros. 1975.
3. ITCO; Diagnóstico de la situación agraria, San José.
4. Montero, Alvaro; Necesidad de una verdadera reforma agraria. Tesis.
5. Salazar Navarrete; José M: Una política Agraria innovadora: el caso de Costa Rica, San José, 1977.
6. Facio, Rodrigo; Estudio sobre economía costarricense, editorial Costa Rica, segunda edición. 1972.
7. Sandner, Gerhard; La colonización agrícola de Costa Rica.
8. *Ley de Tierra y Colonización*; N° 2825 del 14 de octubre de 1961, San José, 1973.
9. Jorge Mora A; Fernando Fernández; Algunos Aspectos sobre Precarismo en Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales, Heredia.
10. Gutelman Michel; Estructuras y Reformas Agrarias, Editorial Fontamara.
11. Barahona Piera, Francisco; Reforma Agraria y Poder Político, Editorial U. de Costa Rica, 1982.